Canadian Institute for International Peace and Security

MARCH 1989

Factsheet 7

SECURITY: CANADA AND THE ARCTIC

Introduction

Canada's Arctic covers more than one-third of the area of Canada. This part of the country has received increased attention in recent years. This attention is the result of several important issues, among them: security and sovereignty. This factsheet will deal with the issue of security.

Security

Security can be thought of as safety. To be safe means to be safe *from* something. For a state, security means to be safe from threats to the well-being of one's state or country. Militarily, these threats are threats which might lead to the invasion and occupation of one's state by another state or alliance of states.

The Past

Before World War II, there was very little military activity in the Canadian Arctic. This activity grew, however, as a result of joint US/Canada defence efforts during and after the war.

Military efforts after the war centred on the possibility of a Soviet air attack across the Arctic using long-range bombers. This bomber threat became less significant when the Soviets built intercontinental ballistic missiles (ICBMs). ICBMs are much faster than bombers and it became generally accepted that it was impossible to defend one's country against ICBMs. It was thought that if the Soviets were to launch an attack, they would depend primarily on ICBMs rather than bombers. This meant that there was little that could be done to actively defend the airspace of North America.

By the 1960s, military interest in the Arctic had declined. The 1964 White Paper on Defence, which set out the Canadian government's defence plans and priorities, did not even mention the Arctic.

The Situation Today

The 1987 White Paper on Defence showed a renewed interest in Arctic security, and raised the possibility that the Canadian Arctic could become a battleground if war with the Soviet Union broke out. This is due to new concern about long-range bombers, and the ability of nuclear-powered submarines to navigate in the Arctic.

The Bomber Threat

Soviet long-range bombers have become a more effective weapon because they can carry air-launched cruise missiles (ALCMs). Carrying a nuclear warhead, ALCMs can be launched at a great distance from their intended target. The highly accurate air-launched cruise missile can travel 2,000 to 3,000 km on its own power and is difficult to track with radar.

The government has responded to this development by cooperating with the US in building the North Warning System. This is a series of radars which is designed to detect and track aircraft and cruise missiles entering North American airspace over the Arctic. The government is also building and improving five airfields in the Arctic. Canadian fighter aircraft can use these fields to operate out of the Arctic, especially during times of crisis. Lastly, the government has announced that it will build a permanent military base on Baffin Island for the training of soldiers.

The Submarine Threat

Nuclear-powered submarines use nuclear energy to propel them. They can stay under water for long periods of time and travel under Arctic ice. Soviet subs have been put forward as a possible threat to Canadian security, although there is no evidence that Soviet subs are using Canadian Arctic waters. (United States submarines are known to have used Canadian Arctic waters in the past, not necessarily with Canada's permission.)

There are four situations in which Soviet subs might want to use these waters: 1) Soviet subs might travel through Canadian Arctic waters in order to reach the Atlantic Ocean. In wartime, Soviet subs would probably attack NATO shipping in the Atlantic; 2) to avoid NATO attempts to destroy them, Soviet subs might hide under Arctic ice; 3) Soviet subs might creep up to North America through Arctic waters in order to launch an attack using sea-launched cruise missiles (SLCMs) or ballistic missiles; and, 4) Soviet subs might use these waters to defend against attacks by US subs.

There is much debate about whether

89-04634/

or not the Soviets would use the Canadian Arctic in the ways described above. It is argued by some that under-ice travel is so risky that the Canadian Arctic is too dangerous a route to the Atlantic Ocean and the Soviets are not likely to use it. In addition, narrow channels in the Canadian Arctic could be mined by Canada or its allies, or subs could be sent there to intercept the Soviets. The idea that Soviet subs might hide under Canadian ice has been criticized because it is easier for them to seek protection in heavily defended Soviet waters and under Soviet ice. Lastly, the range of ballistic missiles is great enough that Soviet subs can attack North America while lying in Soviet waters. In addition, if the Soviets wanted to use cruise missiles, they would be more likely to fire them off the East and West coasts of North America. In this way, they would be in a better position to strike major targets in North America.

The government is concerned enough about the potential presence of Soviet subs in the Canadian Arctic that it has proposed several measures to deal with this. It intends to install an under-ice surveillance system to listen for the movement of any submarines. In addition, the 1987 White Paper on Defence proposed that Canada purchase 10 to 12 nuclear-powered submarines in part to cover these concerns.

The Strategic Defense Initiative

The Strategic Defense Initiative (SDI) is a US research programme meant to investigate the possibility of defending against a ballistic missile attack. SDI researchers agree that a successful defence would require a 'layered' system, that is a system which would seek to intercept ballistic missiles during each of their various phases of flight. Were the United States and the Soviet Union to use ballistic missiles against each other, many of them would travel over the Canadian Arctic to their targets. A land-based or sea-based defence against Soviet missiles would benefit from being placed as near as possible to Soviet territory. This raises the possibility of the Canadian Arctic as a potential site for basing components of an SDI system. These components would include systems for detecting and tracking missiles and warheads, as well as for shooting them down.

The SDI programme has not yet led to the deployment of any components. In addition, the Canadian government decided in 1985 that it would not get involved in the SDI programme on a government-to-government basis. This, and the fact that there is uncertainty about the future of SDI under the new administration of President George Bush, suggests these concerns about SDI and Canada may no longer be relevant.

Conclusion

In the past, Canada's northern and Arctic regions were seen as something of a barrier or buffer against invasion or aggression. Today, advances in military technology mean that this is no longer the case, and Canada must take a new look at how best to ensure its security in the Arctic.

FURTHER READING

Charles Doran, "Sovereignty does not equal security," *Peace&Security*, vol. 2, no. 3, Summer 1987.

Kenneth C. Eyre, "Forty Years of Military Activity in the Canadian North, 1947-1987," *Arctic*, vol. 40, no. 4, December 1987.

Franklyn Griffiths (ed.), *Politics of the Northwest Passage*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1987.

The factsheet series is intended to provide short synopses of current issues in arms control, disarmament, defence and conflict resolution, and to outline the historical context for contemporary events. The series is designed primarily for senior secondary students and teachers. Material may be reproduced provided CIIPS is cited as the source. For more copies of this factsheet or a list of other titles in the series, write to:

Canadian Institute for
International Peace
and Security
360 Albert, Suite 900
Ottawa, Ontario
K1R 7X7

Publié également en français.
ISBN-0662-16861-5

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

Fiche d'information

MARS 1989

7

LA SÉCURITÉ : LE CANADA ET L'ARCTIQUE

Introduction

L'Arctique canadien représente plus du tiers de la surface du territoire canadien. Cette région suscite depuis quelques années un intérêt accru pour plusieurs raisons importantes, et notamment pour des questions de sécurité et de souveraineté. La présente fiche d'information traite du problème de la sécurité dans l'Arctique.

La sécurité

La notion de sécurité évoque l'absence de danger. Être en sécurité signifie être *à l'abri* de quelque chose. Pour un État, assurer sa sécurité c'est se mettre à l'abri des dangers menaçant le bien-être de la nation. Sur le plan militaire, il s'agit de menaces qui pourraient déboucher sur l'invasion et l'occupation du territoire national par un autre pays ou par une alliance de pays.

Le passé

Avant la Seconde Guerre mondiale, il n'y avait que très peu d'activités militaires dans l'Arctique canadien. Mais depuis que les États-Unis et le Canada ont commencé à déployer des efforts de défense communs pendant et après la guerre, les activités militaires dans l'Arctique se sont intensifiées.

Après le conflit, les efforts militaires ont été essentiellement axés sur l'éventualité d'une attaque aérienne soviétique lancée via l'Arctique au moyen de bombardiers à grande autonomie. Mais à partir du moment où les Soviétiques ont construit les missiles balistiques intercontinentaux basés au sol (ICBM), la menace des bombardiers s'est quelque peu atténuée. Les ICBM sont beaucoup plus rapides que les bombardiers, et l'on en est progressivement venu à penser qu'il était impossible pour un pays de s'en protéger. Si les Soviétiques devaient déclencher une attaque, pensait-on, il recourraient surtout aux ICBM plutôt qu'aux bombardiers. Il n'y avait donc pas grand-chose à faire pour défendre activement l'espace aérien de l'Amérique du Nord.

Dans les années 1960, l'intérêt militaire de la région de l'Arctique avait diminué. D'ailleurs, elle n'était même pas mentionnée dans le Livre blanc sur la défense de 1964, qui exposait les plans et l'ordre des priorités du gouvernement canadien en matière de défense.

La situation actuelle

Le Livre blanc sur la défense de 1987 atteste d'un regain d'intérêt pour la sécurité dans l'Arctique, puisque le gouvernement évoque dans ce document la possibilité de voir l'Arctique canadien se transformer en champ de bataille en cas de guerre avec l'Union soviétique. Pareille attitude s'explique par le fait que les bombardiers à grande autonomie suscitent de nouvelles inquiétudes et par l'existence de sous-marins nucléaires capables de naviguer dans l'Arctique.

La menace des bombardiers

Les bombardiers soviétiques à grande autonomie sont devenus plus efficaces depuis qu'ils sont capables de transporter des missiles de croisière air-sol (ALCM). Ces derniers sont munis d'une ogive nucléaire et peuvent être tirés à une grande distance de l'objectif visé. L'ALCM est un engin extrêmement précis qui peut parcourir de 2 000 à 3 000 km en autonomie et qui est difficilement détectable par radar.

Face à cette modernisation, le gouvernement canadien s'est associé à celui des États-Unis pour construire le Système d'alerte du Nord. Il s'agit d'un réseau de radars conçus pour détecter et pister les avions et les missiles de croisière traversant l'espace aérien au-dessus de la partie nord-américaine de l'Arctique. Par ailleurs, le gouvernement travaille actuellement à la construction et à l'amélioration de cinq aérodromes dans l'Arctique. Ce sont des installations d'où les avions canadiens de combat pourront décoller et où ils pourront atterrir, plus particulièrement en temps de crise. Enfin, le gouvernement a annoncé sont intention de construire dans l'île de Baffin une base militaire permanente destinée à l'entraînement des soldats.

La menace des sous-marins

Comme leur nom l'indique, les sous-marins nucléaires sont propulsés à l'énergie nucléaire. Ils peuvent rester sous l'eau pendant de longues périodes et circuler sous la glace de l'Arctique. Certains ont avancé que les sous-marins soviétiques pourraient mettre en danger la sécurité canadienne, même si rien ne prouve qu'ils circulent effectivement dans les eaux arctiques canadiennes. (On sait par contre que les sous-marins américains l'ont fait par le passé, sans nécessairement demander la permission au préalable au Canada.)

Il existe quatre cas de figure où les

Soviétiques pourraient vouloir faire passer leurs sous-marins par l'Arctique canadien : 1) pour rejoindre l'océan Atlantique. En temps de guerre, il est probable que les sous-marins soviétiques s'attaqueraient aux navires de l'OTAN dans l'Atlantique; 2) pour éviter d'être détruits par les forces de l'OTAN, les sous-marins soviétiques pourraient se cacher sous les glaces de l'Arctique; 3) pour rejoindre subrepticement l'Amérique du Nord et lancer des missiles de croisière mer-sol (SCLM) ou des missiles balistiques; 4) pour se défendre contre une attaque déclenchée par des sous-marins américains.

La question de savoir si oui ou non les Soviétiques utiliseraient vraiment l'Arctique canadien pour l'une ou l'autre de ces raisons fait l'objet de nombreuses controverses. Certains prétendent que la navigation sous les glaces comporte de tels dangers que la route de l'Arctique est beaucoup trop périlleuse pour que les Soviétiques l'empruntent afin de rejoindre l'océan Atlantique. Qui plus est, le Canada ou l'un de ses alliés pourrait décider de miner les chenaux étroits de l'Arctique canadien ou d'y dépêcher des sous-marins pour barrer la route aux bâtiments soviétiques. Quant à l'éventualité de voir les Soviétiques se cacher sous les glaces de l'Arctique, elle a été réfutée par certains selon qui il est plus facile aux submersibles soviétiques de trouver refuge dans leurs propres eaux très bien gardées et sous la glace couvrant les eaux territoriales de l'URSS. Enfin, les missiles balistiques ont une portée suffisante pour que les sous-marins soviétiques puissent les lancer sur l'Amérique du Nord à partir de chez eux. En outre, si les Soviétiques voulaient se servir de leurs missiles de croisière, ils les lanceraient plus vraisemblablement depuis des positions situées au large des côtes Est et Ouest de l'Amérique du Nord. Ils seraient alors en meilleur position pour atteindre les principales cibles visées sur ce continent.

Le risque de voir des sous-marins soviétiques circuler dans l'Arctique canadien préoccupe le gouvernement au point qu'il a décidé de prendre plusieurs mesures de précaution. Il envisage notamment d'installer sous les glaces un système de surveillance capable de percevoir les mouvements des sous-marins. Par ailleurs, il a été proposé dans le Livre blanc sur la défense de 1987 que le Canada achète dix à douze sous-marins à propulsion nucléaire, en partie pour parer à l'éventualité susmentionnée.

L'Initiative de défense stratégique

L'Initiative de défense stratégique (IDS) est un programme de recherche que les États-Unis mènent en vue d'étudier les différentes possibilités de défense contre les missiles balistiques. Les chercheurs chargés de l'IDS s'accordent à dire qu'il faudrait, pour obtenir une défense véritablement efficace, concevoir un système à plusieurs niveaux, qui viserait à intercepter les missiles balistiques au cours des différentes phases de leur trajectoire. Si les deux superpuissances devaient se servir de leurs missiles l'une contre l'autre, bon nombre de ces engins survoleraient l'Arctique canadien pour atteindre leurs cibles. Un système de défense terrestre ou maritime contres les missiles soviétiques serait plus efficace s'il était placé le plus près possible du territoire de l'URSS. C'est pourquoi on envisage d'installer dans l'Arctique canadien certaines composantes du dispositif de l'IDS, notamment des systèmes de détection, de pistage et de destruction des missiles et des ogives.

Aucune composante du dispositif de l'IDS n'a été déployée pour l'instant. Le gouvernement canadien a en outre décidé en 1985 de ne pas s'associer à titre officiel à ce programme. Si l'on ajoute à cela les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de l'IDS depuis l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement Bush, le Canada n'a peut-être plus de raison de s'inquiéter au sujet du rôle qu'il pourrait devoir jouer dans le cadre de ce programme.

Conclusion

Les régions septentrionale et arctique du Canada étaient jadis considérées comme une sorte de barrière ou de zone-tampon contre les invasions ou les actes d'agression. Mais tel n'est plus le cas aujourd'hui, compte tenu des progrès de la technologie militaire, de sorte que le Canada doit de nouveau s'interroger pour discerner quelle serait la meilleure façon d'assurer sa sécurité dans l'Arctique.

LECTURES RECOMMANDÉES

Charles Doran, «Souveraineté et sécurité : deux réalités différentes», *Paix et Sécurité*, volume 2, numéro 3 (automne 1987).

Kenneth C. Eyre, «Forty Years of Military Activity in the Canadian North, 1947-87», *Arctic*, volume 40, numéro 4 (décembre 1987).

Franklyn Griffiths (sous la dir. de) *Politics of the Northwest Passage*, McGill-Queen's University Press, Kingston, Ont., 1987.

Les fiches d'information ont pour objet de présenter un précis sur les questions d'actualité intéressant la limitation des armements, le désarmement, la défense et la solution des conflits, ou encore de présenter le contexte historique d'événements contemporains. Les fiches d'information sont principalement destinées aux étudiant(e)s et au personnel enseignant des dernières années du cours secondaire. Il est permis de reproduire les fiches d'information pourvu que l'ICPSI soit cité comme en étant la source. Pour obtenir d'autres exemplaires des fiches ou une liste des sujets traités dans la série, prière d'écrire à:

Institut canadien pour la
paix et la sécurité
internationales

360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

Also available in English.
ISBN 0-662-95367-3